

# 生态司法专门化下之司法权与行政权关系分析

姚毅奇

**摘要：**生态环境资源审判简称生态司法，在生态文明建设和绿色发展中，生态司法改革创新日趋专门化，在生态司法职能充分发挥之际，司法能动与司法职权主义凸显，同时，生态行政执法也日益专业化。实践中，须协调处理好司法权与行政权的关系，在两者分工协作与权力制衡的法律框架内探索具体路径和方法。

**关键词：**生态司法；环境资源审判；专门化；司法权；行政权

**中图分类号：**D922.66;D927.572.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1674-8557（2017）02-0112-09

在生态文明建设<sup>30</sup>和绿色发展中，国家生态环境治理体系日益完善。在立法方面，新《民法总则》将绿色原则确立为基本原则之一。在司法实践中，生态司法亦即生态环境资源审判，<sup>31</sup>也逐步发挥其法律作用，在法治的框架内用制度保护生态环境。当前，生态环境资源审判作为一项司法改革实验已独立建制，并呈现出司法专门化特征。但是，经调研发现，司法改革中还面临着一系列问题，如司法权与行政权关系协调等。<sup>32</sup>行政权主要侧重于政府强化生态环境保护的职责，<sup>33</sup>生态司法职权明晰，既不能越位、也不能缺位。那么，如何完善法律治理体系，协调处理司法权与行政权的关系，在两者权力分工与权力制衡的法律框架内，探索改革创新的路径和方法，构建司法与行政（执法）良性互动和有效协作的关系，成为生态司法亟待解决的重要问题。

## 一、生态司法专门化之现状考察

伴随着国人对经济利益最大化的过分追求，与生态环境资源相关的侵权纠纷和违法犯罪日趋严重，

【收稿日期】2017-03-13

【基金项目】本文系2016年国家社科基金青年项目《污染环境罪的刑罚配置及其优化研究》（项目编号：16CFX028）、福州大学2016年横向课题《生态文明与生态司法若干问题研究》（项目编号：01901602）阶段性研究成果。

【作者简介】姚毅奇（1967—），男，福建省龙海市人，福建省长泰县人民法院高级法官，厦门大学法学院兼职硕士生导师，华侨大学法学院、福建江夏学院法学院客座教授。

30 建设生态文明，是关系人民福祉，关乎民族未来。在党的十八大报告中明确指出，建设中国特色社会主义，总体布局是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体。当前，国家作出生态文明建设部署，如2015年《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》，2016年提出设立国家生态文明试验区的意见，还制定了《国家生态文明试验区（福建）实施方案》。

31 生态环境资源审判有“环境司法”、“环资司法”、“生态司法”等不同简称，本文“生态司法”的用语更为契合生态文明建设发展的语境表述，“生态司法”意指“生态环境资源审判”，“生态司法机构”指“生态环境资源审判庭（包括法庭、合议庭、巡回法庭）”。

32 最高人民法院《关于支持福建省加快建设国家生态文明试验区重大部署的意见》（法〔2016〕443号）中提到应积极探索“司法权和行政权的协调”等难点问题。

33 参见《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》。

国家提出建立完善生态环境治理体系。生态环境资源的管理与执法日益专业化的同时,生态司法也日趋专门化。

#### (一) 生态司法专门化之政策理论支持

生态环境资源损害,具有侵害方式的复合性、侵害过程的复杂性、侵害后果的隐蔽性和长期性等特点,<sup>34</sup>司法专门化是应对生态环境治理的新挑战、新要求。2015年11月,最高人民法院在第一次全国法院环境资源审判工作会议上对审判专门化提出明确的要求:即生态环境资源审判机构、审判机制、审判程序、审判理论以及审判团队“五位一体”的专门化体系。其中,生态审判机构、审判机制是生态司法专门化之枢纽。<sup>35</sup>

从理论上分析,生态司法专门化发展的路径,不管是以法律权威为重心,还是以国情现实为依归,必须以秩序、效率为价值追求,以功能为导向来评判实践和指引未来,在此基础上再讨论合规性问题,提出司法专门化的理性建构。<sup>36</sup>首先,以绿色发展为指针,树立生态司法理念:维护生态权益、注重预防与惩治、生态修复为主、适度公众参与等。其次,发挥司法审判在救济环境权益、制约公共权力、终结矛盾纠纷和形成公共政策等功能作用,推动生态环境质量不断改善,促进经济社会可持续发展,维护环境正义和代际公平。最后,明确生态司法任务:依法审理环境污染防治和生态保护、自然资源开发利用、生态环境损害赔偿等各类案件,切实保障民生福祉、维护环境权益和生态安全等。<sup>37</sup>同时,还要明确各类生态环境资源案件的审判重点、审理原则和生态司法政策。概言之,生态司法目标任务明确,若无专门化的司法配置,生态环境的司法保护难于落到实处。为了确保生态环境法益的司法保护,生态司法的专门化成为司法发展的必由之路。

#### (二) 生态司法专门化机构体系之建立

生态司法机构是生态司法专门化的重要实践载体,其制度设计具有本土化与创新特色。实践中,生态司法机构可分为从无到有的“创设型”和从有到优的“改造型”两类。<sup>38</sup>2007年11月,贵州省清镇市人民法院设立“环境保护法庭”,属于“创设型”的基层法院生态司法机构,是全国第一个独立的生态司法机构;<sup>39</sup>2010年5月,福建省漳州市中级人民法院设立“生态资源审判庭”,是全国中级法院首创生态司法机构;<sup>40</sup>2014年5月,福建省高级人民法院“生态环境审判庭”成立,是全国首个高级法院生态司法机构。福建省三级法院生态司法机构最为齐全,大部分是林业审判庭“改革演变而来,赋予生态环境资源案件管辖的新职能,归类属于“改造型”。2014年7月,最高人民法院创新设立“环境资源审判庭”,至此,全国四级法院生态环境资源审判机构形成,截至2016年6月止,全国各级法院共设立了558个生态司法机构。<sup>42</sup>生态司法专门机构的建立和发展,为生态司法的专门化发展提供了

34 参见杜万华:《当前环境资源审判的重点和难点问题》,载《法律适用》2016年第2期,第3页。

35 司法机构作为有形无形的载体,具体分配着审判资源、践行着审判程序,凝聚审判理论,锻炼着审判队伍。参见张忠民:《环境司法专门化的实践检视:以环境审判机构和环境审判机制为中心》,载《中国法学》2016年第6期,第177、178页。

36 参见张宝:《环境专门化的建构路径》,载《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第6期,第50页。

37 参见最高人民法院《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》法发(2016)12号。

38 参见张忠民:《环境司法专门化的实践检视:以环境审判机构和环境审判机制为中心》,载《中国法学》2016年第6期,第179页。

39 福建省首个生态司法机构是2008年5月柘荣县人民法院成立“生态环境审判合议庭”。参见马新岚主编:《福建生态司法》,法律出版社2015年版,第39页。

40 2015年6月,漳州市中级人民法院又创设了全国首个“生态巡回法庭”,该“生态巡回法庭”集中管辖漳州市环境公益诉讼案件,并受理属于漳州市中级法院管辖的生态一、二审案件,提级管辖跨行政区划且有重大社会影响的生态案件。

41 1982年福建省在全国率先成立覆盖三级法院的林业审判庭,1988年5月全省设立林业审判庭54个,2007年全省法院有231个政法编制的林业审判队伍,2004年至2008年间全省共审结林业案件10693件。参见马新岚主编:《福建生态司法》,法律出版社2015年版,第33、38、59、207页。

42 参见最高人民法院《中国环境资源审判(白皮书)》,2016年7月发布。

有力的组织保障。

在生态司法专门机构建立与发展的过程中,由于我国生态司法机构的改革、设置和运行具有鲜明的“地方性”特征,其建制、职能及具体名称不尽统一。<sup>43</sup>在建制方面,既有独立建制的生态审判庭,也有附设在其他审判庭内<sup>44</sup>的专业合议庭,还有专司巡回办案的合议庭。在职能配置方面,地方法院生态司法机构以合成模式为主,如民事、刑事、行政审判“三合一”模式,结合非诉行政执行案件审查与执行的“审执合一”模式,当然,还有保留单一的“民事审判庭”模式,如最高人民法院环境资源审判庭属于大民事类审判机构。<sup>45</sup>在机构名称方面,全国各地有“环境保护法庭”、“生态资源审判庭”、“生态环境审判庭”和“环境资源审判庭”等诸多名称。利用当前司法体制改革之契机,笔者建议:将全国生态司法机构名称统一规范为“生态环境资源审判庭”,简称“生态庭”,以更好回应生态环境资源侵权适用范围的拓展,<sup>46</sup>也契合“有利于节约资源,保护生态环境”绿色原则之规定。最高人民法院司法文件中亦使用“生态环境资源司法保护工作机制”、“生态环境资源审判团队”的专业表述,<sup>47</sup>法律用语的严谨规范,强化上下级法院对应监督指导,形成生态司法对外整体划一的形象,进一步提升生态司法专门化水平。以上可以看出,在生态司法专门化发展的过程中,不管是理论还是实践,都存在诸多亟需解决的现实问题。

### (三) 生态司法专门化发展之实践考察

据统计,2002年至2011年全国法院审结环境资源刑事、民事、行政一审案件116687件;2012年1月至2016年6月,审结550138件;<sup>48</sup>2014年至2016年,福建省三级法院共审结环境资源刑事、民事、行政案件8326件。数据显示,在大量涉及生态诉讼实践中,刑事、民商事、<sup>49</sup>行政诉讼及环境公益诉讼等各类审判逐渐展现其专门化特性,相关立法、司法解释也在不断创新完善中。

#### 1. 涉生态刑事诉讼之展开

据统计分析,生态司法的刑事管辖涵盖危害公共安全、破坏社会主义市场经济秩序、侵犯财产、妨碍社会管理秩序、渎职等五类犯罪中涉及林木、野生动植物、土地、矿产资源等犯罪,<sup>50</sup>涵盖了41个罪名、29条刑法条款。近年来,国家通过立法解释、司法解释,为生态刑事司法专门化提供法律支撑,不断加强打击生态犯罪的力度。

43 应该承认,生态司法是融合了“地方性”与“普适性”的,“地方性”以司法机构的设置为外在表征,“普适性”以审判机制的运行为主要内在表达,两者相辅相成。其中,“地方性”特征产生的内因主要来自地方的实际需求,可能是生态环境,也许是社会,或许是政治的,抑或是几者兼具;其成长轨迹是“自上而下”的发展。参见张忠民:《环境司法专门化的实践检视:以环境审判机构和环境审判机制为中心》,载《中国法学》2016年第6期,第183页。

44 在司法实践中,非独立建制的地方生态司法机构大都是与民事审判庭合署办公。

45 最高法院环境资源审判庭主要职责是:审判涉及大气、水、土壤等自然环境侵权纠纷民事案件。

46 2014年新《环境保护法》修订加上“破坏生态”之规定,即第64条“因环境污染和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任”。

47 参见最高人民法院《关于支持福建省加快建设国家生态文明试验区重大部署的意见》法发〔2016〕443号,以及福建省高级人民法院闽高法〔2017〕21号转发该《意见》的通知。又如,四川省三级检察院统一建立生态环境资源检察处(科)。

48 其中,2014年1月至2016年6月,全国法院共受理各类环境资源一审刑事案件39594件,审结37216件,生效判决人数47087人;共受理各类环境资源一审民事案件227690件,审结195141件;共受理各类环境资源一审行政案件68489件,审结57738件,应该包括非诉审查案件。参见最高人民法院《中国环境资源审判(白皮书)》,2016年7月发布。

49 涉生态民商事纠纷案件涉及物权、合同、侵权责任等3类“第一级案由”、4类“第二级案由”、17种“第三级案由”、30种“第四级案由”,此外,还有涉海污染损害纠纷等。从民事案由归类分析,具有“生态环境资源因素”普通民事案件和“生态环境资源专业性”特殊民事案件的类型划分。

50 比如故意或过失烧毁森林其他林木的放火罪、失火罪、污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪、擅自进口固体废物罪、走私废物罪、非法捕捞水产品罪、非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪、非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物(野生动植物制品)罪、非法狩猎罪、非法占用农地罪、非法采矿罪、破坏性采矿罪、非法采伐、毁坏国家重点保护植物罪、非法收购、运输、加工国家重点保护植物(植物制品)罪、盗伐林木罪、滥伐林木罪、非法收购盗伐、滥伐林木罪、违法发放林木采伐许可证罪、环境监管失职罪、非法批准征收、征用、占用土地罪、非法低价出让国有土地使用权罪、动植物检疫徇私舞弊罪、动植物检疫失职罪等。

生态刑事司法惩治重点是“污染环境罪”，还有相关“非法处置进口的固体废物罪”、“擅自进口固体废物罪”。2011年2月《刑法修正案（八）》修改《刑法》第338条规定，扩大对环境污染物质的查处范围，降低入罪追究的门槛；2011年4月最高人民法院、最高人民检察院对罪名进行补充修订，取消原“重大环境污染事故罪”改为“污染环境罪”；2014年4月全国人大常委会对《刑法》第341条（有关珍贵、濒危动植物犯罪）<sup>51</sup>和312条（掩饰、隐瞒涉生态犯罪所得、犯罪所得收益罪）作出立法解释。在2006年、2013年出台相关司法解释基础上，2016年12月最高人民法院、最高人民检察院修订颁布《关于办理污染环境刑事案件适用法律若干问题的解释》，规定了污染环境案件定罪量刑的具体标准及环境污染关联犯罪的法律适用，<sup>52</sup>并明确了按照“从一重罪处断”处理污染环境犯罪竞合的原则。<sup>53</sup>综上，最高司法机关在10年间颁布三部司法解释，足见其对法律适用指导的重视。同时，部署开展打击生态犯罪，据统计，2013年7月至2016年10月，全国法院审结污染环境、非法处置进口的固体废物、环境监管失职刑事案件4250件，生效判决人数6439人；年均收案1400余件，生效判决人数1900余人。相较于过去年均二、三十件，法院办理案件量增长十分明显。<sup>54</sup>随着生态司法实践的不断发

## 2. 环境公益诉讼之展开

环境公益诉讼分为民事公益诉讼和行政公益诉讼，通过赋予不具有直接利害关系的相关主体以诉权，对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起公益诉讼，以借助司法力量维护社会公共利益。<sup>55</sup>其司法价值功能主要表现为预防环境公益（继续）遭受损害以及对已造成的环境损害采取积极的补救措施，前者彰显环境公益诉讼的预防功能，后者表征环境公益诉讼的救济功能。<sup>56</sup>环境公益诉讼主要由《民事诉讼法》（第55条）和《环境保护法》（第58条）及相关规定构成，随着生态司法解释<sup>57</sup>的陆续出台及试点改革的深入推进，我国环境公益诉讼取得较大发展。

2015年7月，全国人大常委会授权最高人民检察院在部分地区开展民事、行政公益诉讼试点工作。<sup>58</sup>为配合检察机关公益诉讼的试点工作，2016年2月，最高人民法院出台《审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》。自2015年1月新《环境保护法》施行起至2016年12月，全国法院共受理社会组织和试点地区检察院提起的环境公益诉讼一审案件189件，审结73件，其中，环境民事公益诉讼案件137件，环境行政公益诉讼案件51件，行政附带民事公益诉讼1件。<sup>59</sup>环境公益诉讼案例的新进展，成为我国生态司法发展的新亮点，具有开拓性意义，为生态司法的体系化建设和专门化发展提供了实践保障。

51 即非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪、非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、野生动物制品罪。

52 该解释规定对于环境影响评价造假的，可以提供虚假证明文件罪或者出具证明文件重大失实罪定罪处罚；对于破坏环境质量监测系统的，可以破坏计算机信息系统罪论处。

53 该解释规定同时构成污染环境罪和非法经营罪、投放危险物质罪等相关犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。此外，涉及生态司法解释还有，2016年11月28日最高人民法院、最高人民检察院联合公布《关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》。

54 参见最高人民法院网：《两高发布办理环境污染刑事案件司法解释》，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-33681.html>，下载日期：2017年2月3日。

55 宋传柯：《从功能定位探析我国民事公益诉讼制度的构建》，载《法律适用》2014年第11期，第113页。

56 肖建国、黄忠顺：《环境公益诉讼基本问题研究》，载《法律适用》2014年第4期，第11页。

57 2015年1月最高人民法院颁布《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，同年6月又出台《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》，完善公益诉讼与私益诉讼的衔接以及共同适用的一般法律规则。

58 行政公益诉讼的案件范围确定为：生态环境和资源保护、国有资产管理、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或不作为，造成国家和社会公共利益受到侵害的案件。

59 参见新华网北京2017年3月7日电《最高人民法院发布环境公益诉讼十大典型案例》。

#### （四）生态司法专门化之案例编撰指导

为提升生态审判专业化水平，统一生态司法裁判尺度，促进生态法律有效实施，典型案例编纂成为不可或缺的重要一环。人民法院案例指导分为三类：指导性案例、典型案例、一般案例。<sup>60</sup>最高人民法院非常重视指导性案例、典型案例的征集选编及公布工作，以促进生态司法的发展。

生态司法指导性案例。<sup>61</sup>2016年12月28日，最高人民法院发布第15批指导案例中公布了首个生态司法案例，即中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏瑞泰科技股份有限公司环境污染公益诉讼案。该案例的裁判要点部分对司法解释中“环境保护公益活动”进行了释明，明确“环境保护公益活动”既包括直接改善生态环境的行为，也包括与环境保护相关公益活动。<sup>62</sup>

生态司法典型案例。<sup>63</sup>自2013年6月18日公布4起“环境污染犯罪典型案例”以来，最高人民法院先后6次公布生态司法典型案例，包括2014年7月3日“九起环境资源审判案例”、2014年12月19日“环境保护行政案件十大案例”、2015年12月29日“十起环境侵权典型案例”、2016年3月30日“环境保护行政案件十大案例（第二批）”、2017年3月7日“环境公益诉讼十大典型案例”等共53个典型案例。这些生态司法案例涵盖刑事、民事、行政案件及公益诉讼案件。

上述系列案例的公布，通过以案释法机制，起到规范、指导、评价、引领社会价值的重要作用。为推进生态司法专门化发展提供了有力的司法指导和借鉴。

#### 二、生态司法实践之司法权与行政权关系考察分析

实现生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化，首先必须秉承创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，协调司法权与行政权的运作与制衡关系，对于生态环境资源保护至关重要。司法首要之举应当明确司法“彰显规则、维护秩序”的基本功能。在遵照审判工作规律的基础上，秉持司法中立性和公正性的特性，在发挥司法能动作用过程中，应当尊重并支持行政机关依法行政，否则，将不利于司法服务和保障功能的发挥。<sup>64</sup>

##### （一）生态司法权与行政权的概述

行政权本质上是管理权，司法权是判断权、裁决权。司法权是指人民法院围绕司法审判依法独立行使的公共权力，主要是司法审判权，还有司法解释权、司法建议权、司法执行权、司法帮助权等。<sup>65</sup>司法机构的使命是通过对具体案件进行裁判，并通过将一般的法律规则适用到个案之中，解决业已发生的利益争端，<sup>66</sup>其直接的结果是导致当事人权利义务的变化。与西方的司法独立不同的是，我国人民法院依法独立行使审判权，是建立在社会主义特色政治制度、社会制度和意识形态、核心价值观和历史人文基础之上。<sup>67</sup>再者，人民法院司法权本质上属于中央事权，地方各级人民法院是国家设在地方代表国家行使审判权的机关。比如，行政案件跨区域管辖以及“跨域立案诉讼服务”改革试点，契合生态环境资源的跨区域（流域）保护之需要。

就权力观而言，权为民所赋、权为法所设，现代社会没有法律就没有行政，行政法就是调整行政

60 一般性（地方性）案例指导，如2015年6月6日，福建省高级人民法院发布“生态环境审判十大典型案例”。

61 按照最高人民法院《关于案例指导工作的规定》（2010年11月26日）的要求，指导性案例经最高人民法院审判委员会讨论决定公布，各级法院审判类似案件必须参照。截止2017年3月10日，最高人民法院共公布16批案例87件。

62 包括有利于完善环境治理体系、提高环境治理能力、促进全社会形成环境保护广泛共识的活动。

63 典型案例介于指导性案例与一般性案例之间，它具备典型意义因而与一般性案例有所不同，同时其又尚未正式上升到指导性案例的高度而暂居中间位置，是对指导性案例的补充。参见张忠民：《典型环境案例的案例指导功能之辩——以最高人民法院公布的23个典型环境案例为样本》，载《法学》2015年第10期，第141页。

64 杜万华著：《杜万华大法官民事商事审判实务演讲录》，人民法院出版社2017年版，第95、98页。

65 施新洲：《司法权的属性及其社会治理功能》，载《法律适用》2014年第1期，第59页。

66 陈瑞华：《司法权的性质——以刑事司法为范例的分析》，载《法学研究》2000年第5期，第31页。

67 法言平：《维护和落实依法独立审判宪法原则 回击西方思潮》，载《人民法院报》2017年1月16日，第1版。

法律关系、规范行政权行使的法。把权力关进制度的笼子里，强化依法行政，将国家行政机关执行法律规范、实施行政活动管理的权力限制在国家宪法、法律范围内。通过建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的政府，来提升依法行政效能。用法治思维和法治方式，促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度的有效运行。若从国家政治体制而言，我国人民代表大会制是属于议行合一体制，宪法规定各级行政、司法机关由人民代表大会及其常务委员会产生并对其负责。在权力运行过程中，行政权和司法权相辅相成，且司法审查对行政权具有制衡作用。司法权存在之目的，一方面是给那些受到损害的个人（组织）权利提供一种最终的、权威的救济，另一方面也对那些颇具侵犯性和扩张性的国家权力实施一种中立的审查和控制。<sup>68</sup>实践表现，在生态环境保护和治理过程中，出现了大量行政权滥作为或不作为的情形，对生态环境资源的保护极为不利，为此，司法权对行政权的监督和制约显得尤为重要。

## （二）生态司法与行政执法关系之解读

生态司法专门化背景下，涉及生态环境侵权的民事诉讼，是化解纷争，保护合法环境权益；涉及生态环境保护的行政诉讼，是权力制约，制约环境行政权力；涉及破坏生态环境资源犯罪的刑事诉讼，既起到打击违法犯罪的作用，同时也起到引导社会行为、预防违法犯罪的作用。从权力功能设置而言，司法亦有其局限性，司法捍卫公平正义，但是，社会正义包括“实体正义”和“形式正义”（或称诉讼正义），司法裁判的侧重点是“诉讼正义”。换言之，司法裁判的基本社会功能是作为一种社会争端和冲突解决机制，对是非曲直进行判断、分配损失，从而达到司法救济的目的。<sup>69</sup>现实中，生态环境问题不单是主体间纠纷的解决，更重要的是涉及各种资源、利益、负担分配，则属于行政权管辖的范围。所以，对于司法权和行政（执法）权的关系协调，既要形成合力，又要相互制衡，且共同目的是保护生态环境法益不受非法侵害。

1. 行政诉讼监督行政权。行政诉讼制度是维护国家法制统一的重要制度保障，通过行政审判解决行政争议、平衡公权私益、传导社会公正。2014年新修订《行政诉讼法》第一条规定条款的变化是：将“维护和监督行政机关依法行使行政职权”修改为“监督行政机关依法行使行政职权”。由此可见，国家越来越注重司法权对行政权的制约监督，保障和救济公民、法人和其他组织的合法权益。从最高人民法院公布的环境保护行政典型案例看，被诉行政机关存在执法尺度不严、责任担当不够，甚至在地方利益、部门利益的驱使下盲目决策、履职不力、监督缺失等问题。因此，在生态司法领域，通过行政诉讼实现对行政案件的司法审查，既是对行政相对人合法权益的司法保护，也是对行政行为合法性审查，包括对行政执法的调查权、处罚和裁量权进行司法监督。

2. 环境公益诉讼制衡行政权。环境公益诉讼的司法实践中，检察机关提起行政公益诉讼与民事公益诉讼相结合，对监督环保行政部门依法履职有倒逼作用。环境公共利益有其特殊属性，环境民事公益诉讼面临着科技性、民主性和道德风险等诸多潜在挑战。为了应对这些挑战，我国环境民事公益诉讼制度突出强化司法权，并要求行政权与司法权配合，这容易使司法权突破其职权范围，从而损害司法权与行政权之间的合理分工与权力平衡。<sup>70</sup>通过环境公益诉讼制衡行政权，在司法实践中，尽管案例还不多，但已成为生态司法实践和发展的一大亮点。下一步改革试点是探索建立公益诉讼案件特别审判程序、制定庭审规则，亦需要行政机关的配合支持。

3. 刑事诉讼监督并支持行政执法。刑法是其他部门法（包括环境法）的保障法，故环境犯罪具有

68 陈瑞华：《司法权的性质——以刑事司法为范例的分析》，载《法学研究》2000年第5期，第30页。

69 张璐：《我国环境司法的障碍及其克服》，载《中州学刊》2010年第5期，第104页。

70 王明远：《论我国环境公益诉讼的发展方向：基于行政权与司法权关系理论的分析》，载《中国法学》2016年第1期，第49页。

较强的行政从属性。<sup>71</sup>环境行政执法中发现涉嫌犯罪的移送司法机关查处,既是司法与行政执法协作,也是司法对其监督、制约。行政违法和刑事犯罪体现了两个不同程度的违法现象,犯罪客观行为成立必须以违反法律法规禁止性规定为前提条件。至于法律的应对,行政执法与刑事司法的衔接过程中,环境犯罪的刑事处罚是行政处罚的补充形式或辅助手段,一旦环境违法行为超过行政处罚的标准时,刑法才发生作用,<sup>72</sup>进而启动司法程序办理。再者,司法机关对于渎职失职造成严重后果的职务犯罪也要依法查处,通过对环境保护监管活动中玩忽职守、滥用职权行为的刑事追究,来督促国家机关工作人员履行环境监管职责。

### 三、生态司法权与行政权关系之反思与重构

在生态行政执法专业性与生态司法专门化的大背景下,行政机关与司法机关充分发挥其职能,共同服务于生态文明建设和绿色发展,应协调好司法权与行政权的分工与协作,规范权力制衡。基于行政法治发展的需要,应遵循“相互尊重专长”和“行政优先”等原则,对生态环境公共利益的保护,应以行政(执法)为主要手段,充分发挥行政权的专业性和司法权的监督作用。<sup>73</sup>同时,环保纠纷具有群体性、集团型、多主体诉讼等特点,法院要优化自身司法职权与司法资源配置,实现司法权与行政权的和谐联动,吸收经济、社会和文化的有利元素和力量,积极促成法院与社会的良性互动,提升司法运行效能。<sup>74</sup>在实践中,生态司法之司法权与行政权的关系是相互影响、相互促进,为完善治理体系,推进生态环境保护工作,需以体制机制改革为动力,聚焦制度创新。

#### (一) 提高生态环境行政执法与司法审判水平

由于环境污染具有复杂性、多因性和长期性等特点,查办违法犯罪案件,一方面,需要以专门监测、检验为手段,以法定环境监测机构检验结果、监测记录、鉴定结论的支持,作为认定环境违法事实的依据。另一方面,随着违法犯罪呈现出产业化迹象,执法调查取证难,案件查办障碍多。法官办理生态案件,对于事实认定和法律适用,既要掌握娴熟的法律技能,也要知悉生态环境资源知识。因此,生态司法专门化确实离不开行政执法专业化的支持。

生态环境资源保护中,行政执法发挥了重要的保障功能,调查显示,温州市法院系统2012年1月至2014年2月,涉及生态环境资源的刑事、民事、行政案件只有233件,而非诉行政执行案件(包括审查)4276件,占到总量的94.83%。由于行政执法收集证据优势凸显,行政机关掌握有关环境评价、环境监测、检验、评估报告、现场检查记录方面的信息资料,故在环境保护工作上,行政执法权的监督和保护是首要环节。

反观司法审判,法官的法律思维是围绕法律概念的界定与法律行为的定性,依照法律要件、法律特征和法律效果等要素,在综合审查证据基础上作出妥当的判断。<sup>75</sup>至于专业技术鉴定则是基于技术思维对案件审理中的技术事实进行判断,进而作出鉴定意见提供给法庭,结合查明的事实证据进行评判。那么,如何将法律思维与技术思维相结合,改革举措之一是建立专家参与机制,即专家咨询与专家辅助人制度,发挥生态专家在理论研讨、制定规范性文件、审理疑难案件过程中的作用。简而言之,不管是行政执法还是生态司法,都面临着一个现实的问题,针对日益猖獗的生态违法犯罪行为,需要进一步提升行政执法和生态司法水平,加大生态保护力度。

71 行政从属性系指依据环境刑法条文规定,其可罚性之依赖性,取决于环境行政法或基于该法所发布之行政处分而言。参见郑昆山著:《环境刑法之理论基础》,台湾五南图书出版公司1998版,第179、180页。

72 赵秉志等:《环境犯罪比较研究》,法律出版社2004版,第57页。

73 王明远:《论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析》,载《中国法学》2016年第1期,第49页。

74 张文显著:《司法理念与司法改革》,法律出版社2011年版,第99、100页。

75 王旭光:《论当前环境资源审判工作的若干基本问题》,载《法律适用》2014年第11期,第59页。

## （二）强化生态司法能动性以实现环境公益福祉

基于生态司法自身的特点，在某种程度上强调司法能动性，发挥生态司法功能以保护生态环境公益。为此，应妥善处理依法裁判与司法能动性的关系，在强调生态司法职权主义时，应秉承生态司法之目的，不能超越法律的授权，不能脱离正当程序的规制，更不能代替行使其他国家机关职责。<sup>76</sup>在绿色发展与生态文明建设中，强化依法行政的同时，充分发挥司法职能作用，要在遵循审判规律的前提下，适度强化能动司法，创新生态司法专业化审判方式。<sup>77</sup>以下分别从行政诉讼、刑事诉讼及司法调解等不同角度，进行解读。

1. 在行政诉讼方面的完善。坚持司法监督与支持并重，通过行政诉讼解决有关生态环境资源保护而引起的行政争议，既强化对行政相对人合法权益保护，也加强对行政行为的司法监督力度，以此促进行政机关依法履职、严格执法。同时，要妥善处理司法和行政并重保护生态权益的关系，尊重行政机关的首次判断权和自由裁量权，为行政机关发挥职能作用创造有利条件。例如，在办理环境污染防治案件中，督促并支持有关部门充分履行源头治理和全程治理职责；在处理林权确权和林权流转纠纷案件中，坚持尊重权利人意思自治和确权机关认定的统一。此外，行政诉讼也需不断改革完善，提升诉讼效率与质量，探索生态环境行政诉讼与民事诉讼合并审理，并完善证据规则和法律适用规则。

2. 在刑事诉讼方面的完善。一是以“五大发展理念”为指针，更新司法理念，完善刑事司法制度。由于传统刑法缺乏对生态法益的关怀和保护，导致相应法律规范的缺漏和滞后，加之行政监管不力，使犯罪行为难于得到应有的惩罚，被害人难于得到有效的补偿，造成环境刑法威慑性的丧失。<sup>78</sup>针对以上问题，需要完善相关刑事法律规定，确立新生态法益理念，理念的更新将推动制度的变革，制度的形成将推进法律的完善。二是完善“生态环境犯罪独立性”的制度，逐步改变生态环境犯罪行政从属性的地位，明确生态环境行政执法属于刑事司法的前置程序之一，不是“必要前置程序”和“从属程序”，应保障刑事司法的独立性。<sup>79</sup>三是完善行政执法与刑事司法的衔接。如2017年2月最高人民检察院与公安部、环保部联合出台《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》值得借鉴，<sup>80</sup>因此，法院应当会同检察、公安及相关行业主管部门制定环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法，健全案件线索移送、证据转化规则、协作配合、监督制约、畅通衔接的制度，及时依法惩处破坏生态环境资源犯罪。

3. 司法与行政执法多元共治机制的完善。有关生态环境损害问题的处理，在政府与法院联席会的协作框架上，落实生态审判部门与具体执法部门的联席会议制度，强化与环境保护、国土资源、海洋渔业、农业、林业、水利等部门的有效衔接与良性互动，形成部门之间扁平化的沟通协调机制。加强司法与执法部门之间的有效配合，做到案件办理实时通报，实现信息共享。在行政诉讼中，监督、督促行政主管部门依法履行治理职责。在民事诉讼中，通过部门配合，共同推动具有生态修复内容的生效判决得到及时有效履行。<sup>81</sup>其次，完善多元化纠纷解决机制。解决生态环境纠纷不能寄希望单一途径或方式，应合理配置并运用纠纷解决的社会资源，完善和解、调解、仲裁、行政裁决、行政复议与诉讼有机衔接，构建相互协调的多元化纠纷解决机制。实践证明，民事公益诉讼调解结案与判决相比，

76 王旭光：《论当前环境资源审判工作的若干基本问题》，载《法律适用》2014年第11期，第58页。

77 如完善证据保全、先予执行、执行监督等，发挥公益诉讼的评价指引和政策形成功能。

78 黄锡生、张磊：《生态法益与我国传统刑法的现代化》，载《河北法学》2009年第11期，第56页。

79 王树义、冯汝：《我国环境刑事司法的困境及其对策》，载《法学评论》2014年第3期，第127页。

80 除此之外，2013年12月环保部和公安部联合发文《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合的工作意见》，开展部门联动执法。

81 参见最高人民法院《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》法发〔2016〕12号。



具有成本低、效率高、社会风险小、节约司法资源等优势。

### （三）生态环境法律适用及法律制度之完善

生态司法不仅涉及法律适用问题，还有行政与司法的法律制度创新问题，如生态环境行政强制权与司法执行权的分配与重置的制度设计、地方立法促进生态文明建设等，对司法权与行政权关系的重构将产生重要的影响。

1. 生态环境赔偿与修复的制度设计。现状分析，发生污染事故，除了对污染企业的处罚之外，社会关心的是生态修复问题，受害人关心的是民事赔偿问题。实践中，相关民事赔偿问题，如一律通过诉讼解决，既耗费法院司法资源，又浪费当事人精力、财力。从现行法律看，行政主体责令相对人赔偿国家损失，在部分环境法律法规已有规定，如《海洋环境保护法》第90条、《森林法》第39、44条；《矿产资源法》第39、40条；《自然保护区条例》第38条等。况且，2014年新修订《环境保护法》第5条“损害担责”的原则，即对环境造成任何不利影响的行为人，应承担恢复环境、修复生态或支付上述费用的法定义务或法律责任的原则。<sup>82</sup>笔者建议，通过法律修订赋予环保部门责令赔偿的职能，<sup>83</sup>即对事实清楚、案情明了、涉及群体性受害者的案件，可在事故处理阶段同步处理赔偿问题，避免矛盾激化和群体性事件的发生。同时，为弥补民事诉讼时间长、鉴定难、执行难的缺陷，建议修法赋予环保部门强制执行权，弥补现有法规操作性不强和权威性不够的缺陷，解决环保部门行政处罚执行难、问责难的问题。

2. 促进生态文明建设的地方立法。根据《立法法》规定的立法权限，一府两院的产生、组织和职权、犯罪与刑罚、诉讼与仲裁等基本制度，是通过全国人民代表大会及其常务委员会制定法律，故行政权与司法权之权限是国家法律规定的。同时，《立法法》也规定具有立法权的省市人大，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。近几年来，在生态文明建设方面，一些省市根据本行政区域的具体情况和实际需要制定了地方法规，如贵州省、青海省、杭州市、珠海市等。其中，《贵州省生态文明建设促进条例（2014年）》规定，司法机关在办理生态案件中提出司法建议，有关单位应限期书面答复。此规定可解决司法建议“有去无回”问题顽症，司法机关提出改进和完善涉及生态工作管理的建议得到回应，对于促进相关部门依法行政有推动作用。2016年8月，国家确定福建省为国家生态文明试验区，相应《福建省生态文明建设促进条例》草案正在修改、协调、论证，期待新条例在推进生态文明试验区建设和生态执法、司法协作上作出新规定。

（责任编辑：林贵文）

82 竺效：《论中国环境法基本原则的立法发展与再发展》，载《华东政法大学学报》2014年第3期，第15页。

83 浙江省温州市中级人民法院课题组：《环境司法的困境、成因与出路》，载《法律适用》2016年第4期，第84页。